

MERUMUSKAN KEMBALI DESAIN PROGRAM RASKIN SEBAGAI PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL

FORMULATING A DESIGN RASKIN PROGRAM AS A SOCIAL PROTECTION PROGRAM

Togiaratua Nainggolan

Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI

Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur

E-mail: togiaratua@gmail.com

Accepted: 18 Februari 2015; Revised: 21 April 2015; Approved: 20 May 2015

Abstract

This study aimed to reformulate Raskin program as part of a social protection program. This study conducted through the study of literature. Its results indicates that the reformulation of Raskin program design should be done with due respect to the substantial and technical aspects of facilitative administration to maintain consistency among basic ideas, policies, programs and implementation of Raskin program as a social protection mandated by the opening and articles of UUD 1945. Several alternative of Raskin program redesign are as follows: (1) the commodity of rice replace by card; (2) adjust the quota of Raskin in each household with a number of family members; (3) increase the number of program participants; (4) continuing the Raskin program with the Regional Government Budget (APBD); (5) combining the Raskin program with the PKH program; and (6) integrating social protection program as a whole. All of these alternative can be conducted optionally and gradually or simultaneously.

Keywords: design, Raskin program, social protection.

Abstrak

Kajian ini mempunyai tujuan untuk merumuskan kembali desain Program Raskin sebagai bagian dari program perlindungan sosial. Kajian dilakukan melalui studi kepustakaan. Hasilnya menunjukkan bahwa perumusan ulang desain Program Raskin harus dilakukan dengan memperhatikan aspek substansi dan sekaligus aspek teknis administrasi fasilitatif, dengan mempertahankan konsistensi antara ide dasar, kebijakan, program dan implementasi Program Raskin sebagai perlindungan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Beberapa alternatif desain ulang Program Raskin adalah (1) komoditi beras diganti dengan kartu; (2) menyesuaikan kuota Raskin masing-masing rumah tangga dengan jumlah anggotanya; (3) menambah jumlah peserta program; (4) melanjutkan Program Raskin dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD); (5) menggabungkan Program Raskin dengan Program Keluarga Harapan (PKH); dan (6) mengintegrasikan program perlindungan sosial secara keseluruhan. Semua pilihan ini dapat dilakukan secara optional dan bertahap atau langsung keseluruhan secara simultan.

Kata Kunci: desain, Program Raskin, perlindungan sosial.

PENDAHULUAN

Istilah Raskin cukup populer di Indonesia, terutama bagi masyarakat kelas ekonomi menengah ke bawah. Raskin merupakan sebutan untuk beras bagi masyarakat golongan ekonomi lemah yang dikenal dengan nama Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) di Indonesia. Secara historis, Program Raskin diawali pada tahun 1988 dalam bentuk operasi

pasar khusus dalam rangka merespon situasi krisis pangan saat itu (Kemenko Kesra, 2013). Sejak tahun 2002, program ini dikenal dengan nama Program Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah, dan tahun 2014 dikenal dengan nama Program Raskin (Kemenko Kesra, 2014). Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian

kebutuhan pangan beras (Kemenko Kesra, 2014). Upaya ini ditempuh dengan penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/RTS/bulan atau setara 180 kg/RTS/tahun dengan harga tebus Rp.1.600/kg (Kemenko Kesra, 2013). Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapatkan Raskin adalah rumah tangga yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial (PPLS) tahun 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) (Kemenko Kesra, 2013). Hingga tahun 2015 sasarannya mencapai 15.530.897 rumah tangga yang tersebar di seluruh Indonesia. Pelaksanaan program dikoordinir oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) dengan membentuk Tim Koordinasi Raskin Pusat dan Daerah. Sejak tahun 2013 Kementerian Sosial melalui Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan (Ditjen Dayasos dan Gulkin) bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Kiswanti (2013) mengungkapkan tujuh permasalahan Program Raskin yang terdiri dari (1) akurasi data rumah tangga sasaran masih sering diperdebatkan di daerah, (2) Data *by name by address* rumah tangga sasaran hasil pendataan TNP2K tidak sesuai dengan data lapangan, (3) Ketepatan indikator dan ketersediaan anggaran masih terbatas, (4) Anggaran yang tersedia dalam APBN tidak sesuai dengan jumlah data rumah tangga sasaran yang ada di lapangan, (5) Hambatan geografis/alam di beberapa daerah yang sulit (laut/danau/sungai) tidak didukung oleh sarana dan prasarana angkutan dan infrastruktur, (6) Kondisi cuaca yang sangat ekstrim di beberapa daerah menjadi hambatan pendistribusian untuk tepat waktu, (7) Efektivitas penyaluran Raskin sangat tergantung kebijakan dan

kemampuan pemerintah daerah, terutama untuk distribusi Raskin ke rumah tangga sasaran. Senada dengan pendapat di atas, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (2014) mengungkapkan temuannya bahwa kelemahan Program Raskin terdapat pada tiga aspek, yaitu (1) Aspek pelaksanaan, (2) Aspek kelembagaan dan (3) Aspek pengawasan dan pengendalian. Pada aspek pelaksanaan diungkapkan bahwa pembagian Raskin tidak tepat sasaran, pemahanan para pelaku di lapangan tentang jumlah, kualitas, waktu penerimaan dan harga Raskin tidak tepat, kualitas Raskin menghambat tercapainya tujuan program, dan kualitas Raskin memberikan insentif bagi perburuan rente. Pada aspek kelembagaan dinyatakan bahwa bahwa kelembagaan Raskin masih lemah. Pada aspek pengawasan dan pengendalian diungkapkan lemahnya pengawasan dan pengendalian dalam menjamin enam tepat (6 T) dan tidak efektifnya mekanisme pengaduan dan tindak lanjutnya.

Berbagai temuan ini mengindikasikan kelemahan Program Raskin sebagai bagian dari program perlindungan sosial di Indonesia. Sejalan dengan hal ini, tulisan ini dimaksudkan untuk Merumuskan kembali Design Program Raskin sebagai Program Perlindungan Sosial. Proses perumusan dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap berbagai hasil penelitian tentang Program Raskin.

PEMBAHASAN

Konsep Perlindungan Sosial

United Nations Research Institute for Social Development (dalam Sitepu, 2014, h. 21) menjelaskan bahwa perlindungan sosial (*social protection*) terkait dengan pencegahan, pengelolaan dan mengatasi situasi yang mempengaruhi kesejahteraan manusia. Sementara Suharto (2009) mengatakan bahwa perlindungan sosial adalah segala bentuk kebijakan dan intervensi yang dilakukan

untuk merespon beragam resiko kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama bagi mereka yang hidup dalam kemiskinan. Dua pendapat di atas secara substansial relatif sama, bahwa perlindungan sosial adalah upaya menangani resiko sosial bagi manusia, terutama bagi kelompok rentan. Hal ini juga sejalan dengan definisi perlindungan sosial berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang RI Nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial yang menjelaskan bahwa perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial.

Penjelasan di atas sekaligus mengisyaratkan bahwa pada hakekatnya sasaran perlindungan meliputi semua manusia. Namun berdasarkan skala prioritas kebutuhan, maka kelompok rentan menjadi sasaran utama. Suharto (2009) menjelaskan bahwa mereka yang menjadi sasaran tersebut adalah kelompok-kelompok yang terpinggirkan di dalam masyarakat seperti masyarakat miskin.

Persoalan selanjutnya adalah siapa yang dimaksud dengan kelompok miskin tersebut, dan apa ukurannya?. Bagi Indonesia, data kelompok miskin ini sudah tersedia dalam bentuk basis data terpadu yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan disahkan oleh Kemenko Kesra. Sumber utama basis data terpadu ini adalah hasil Pendataan Program Perlindungan Sosial yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada bulan Juli-Desember tahun 2011 (PPLS 2011) yang didasarkan pada 14 variabel. Dari pendataan ini diperoleh 24,5 juta rumah tangga atau sekitar 96 juta individu dengan status kesejahteraan terendah di Indonesia (Sitepu dkk., 2014).

UNRISD (dalam Sitepu dkk., 2014, h. 21) menjelaskan 3 bentuk umum perlindungan

sosial, yaitu (1) intervensi pasar tenaga kerja, (2) jaminan sosial, dan (3) bantuan sosial. Perlindungan sosial dalam bentuk intervensi pasar tenaga kerja dapat bersifat pasif dan aktif. Yang bersifat pasif antara lain adalah bantuan pendapatan (*income support*). Sedangkan yang bersifat aktif antara lain adalah latihan kerja (*job training*). Perlindungan sosial dalam bentuk jaminan sosial dimaksudkan untuk mencegah resiko yang akan terjadi seperti kesakitan, kecacatan, dan usia tua seperti jaminan kesehatan. Sedangkan perlindungan sosial dalam bentuk bantuan sosial adalah pemberian bantuan uang atau barang kepada individu atau kelompok yang tidak memiliki sumber nafkah seperti orangtua tunggal, gelandangan dan rumah tangga miskin.

Program Raskin dan Perlindungan Sosial.

Saat ini pemerintah dan atau negara Indonesia mempunyai sejumlah program yang fokus pada perlindungan sosial berupa pemenuhan hak dasar dan peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat baik di tingkat pusat maupun lokal. Salah satu diantaranya yang banyak mendapat sorotan akhir-akhir ini adalah Program Raskin. Pelaksanaan program ini dinilai belum maksimal karena berbagai hal. Terdapat berbagai kendala dalam pelaksanaan program ini, baik yang bersifat substantif maupun teknis fasilitatif. Kendala substantif terkait dengan perbedaan persepsi terhadap muatan utama materi program. Sementara kendala teknis fasilitatif lebih terkait dengan tahapan, proses, dan urusan administrasi dalam mekanisme implementasi program.

Kendala ini membawa implikasi lebih jauh berupa terbukanya peluang terjadinya perbedaan antara ide, konsep-kebijakan dengan aksi/implementasi kebijakan/program. Padahal keberhasilan sebuah program sangat ditentukan oleh implementasi program itu sendiri. Sebagai

apapun desain sebuah program akan gagal kalau implementasinya tidak konsisten dengan desain awalnya. Hal senada ditegaskan oleh Santika (2013) dengan mengatakan bahwa pemenuhan dan perlindungan hak dasar kelompok masyarakat di Indonesia, pada dasarnya sangat ditentukan oleh implementasi program pemerintah baik dalam bidang substansi teknis maupun administrasi fasilitatif, termasuk di dalamnya aspek kelembagaan. Berbagai bukti empiris menggambarkan, bahwa sekalipun rencana program telah disusun dengan baik, namun apabila tidak didukung dengan faktor kelembagaan seperti halnya aturan pelaksanaan dan pengorganisasiannya maka sangat dimungkinkan implementasi program tersebut tidak optimal.

Hal yang sama terjadi dalam implementasi Program Raskin. Dalam beberapa hal terjadi inkonsistensi dalam implementasi program yang menyebabkan pencapaian tujuan program tidak optimal. Secara khusus hal ini dibahas dalam tulisan ini sebagai dasar untuk merumuskan alternatif desain baru Program Raskin.

a. Desain Program Raskin

Program ini diawali dengan operasi pasar khusus untuk beras pada tahun 1998 untuk merespon situasi krisis pangan yang merebak waktu itu. Sejak tahun 2002 program ini menjadi program nasional dan menjadi salah satu program perlindungan sosial. Sebagai program perlindungan sosial, program ini dijalankan dengan menyalurkan beras 15 kg kepada setiap rumah tangga sangat miskin yang dijadikan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS PM).

Berdasarkan Pedoman Umum Raskin (Kemenko Kesra, 2014) diketahui bahwa tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran

melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Sedangkan sasaran yang dimaksud adalah 15.530.897 rumah tangga sasaran dengan alokasi beras bersubsidi sebanyak 15 kg/rumah tangga sasaran/bulan. Dari 6 manfaat yang diharapkan dari program ini, salah satu diantaranya adalah peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.

Untuk pengelolaan program dibentuk tim koordinasi Raskin mulai dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan pelaksana distribusi Raskin di tingkat desa/kelurahan, dengan penanggung jawab Menko Kesra. Berdasarkan Surat Keputusan Menko Kesra Nomor 57 Tahun 2012 terdiri dari tim pengarah, pelaksana, dan sekretariat. Keanggotaan masing-masing tim melibatkan sejumlah instansi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pelaksanaan program didasarkan pada pedoman umum yang disusun Kemenko Kesra dan Juklat/Juknis yang disusun oleh pemerintah daerah. Penyaluran beras dilakukan oleh Perum Bulog sesuai Pagu yang ditetapkan oleh pengelola untuk masing-masing wilayah. Untuk menunjang kelancaran program, pihak pengelola juga melakukan monitoring dan evaluasi yang didukung dengan mekanisme pengaduan.

b. Persoalan Substantif

Secara normatif apapun bentuk kegiatan pembangunan harus dimulai dari munculnya ide atau gagasan tertentu. Selanjutnya gagasan dimaksud dituangkan dalam sebuah kebijakan. Kemudian kebijakan dioperasionalkan dalam program dan atau kegiatan yang bersifat implementatif. Dengan kata lain, program merupakan turunan dari kebijakan, dan kebijakan

merupakan turunan dari ide atau gagasan. Sejalan dengan penjelasan ini, pertanyaan umum yang harus dijawab adalah sejauh mana sebuah program sinkron dengan kebijakan, dan sejauh mana kebijakan dimaksud paralel atau mencerminkan ide atau gagasan dasarnya. Ini berarti dibutuhkan konsistensi antara ide atau gagasan dengan kebijakan dan program. Ketika konsistensi 3 hal ini terpenuhi, persoalan krusialnya adalah bagaimana dengan implementasinya di lapangan?.

Berdasarkan Pedoman Umum Raskin (Kemenko Kesra, 2014) diketahui bahwa tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Dalam hal ini pangan adalah salah satu hak asasi manusia, dan hak asasi manusia itu sendiri dilindungi oleh Undang-Undang Dasar RI tahun 1945. Sejalan dengan hal ini salah satu manfaat Program Raskin adalah peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Ini berarti bahwa ide dasar Program Raskin adalah perlindungan sosial, ketahanan pangan, dan penanggulangan kemiskinan bagi rumah tangga sasaran, yaitu rumah tangga sangat miskin. Khusus untuk kesempatan ini, tulisan ini akan membahas aspek perlindungan sosial dalam kaitannya dengan pelaksanaan Program Raskin.

Sebagaimana ditegaskan oleh Husodo (dalam Suharto, 2006, h.5) sesungguhnya para pejuang dan pendiri bangsa ini sejak awal sudah menyadari akan ide perlindungan sosial Indonesia. Dalam sidang-sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) mereka memilih bentuk negara kesejahteraan sebagai jawaban terhadap kondisi bangsa yang masih dililit kemiskinan, keterbelakangan

dan kebodohan saat itu, bahkan sekaligus menjadi solusi atas kebutuhan masa depan Bangsa Indonesia.

Lebih jauh Husodo (dalam Suharto, 2006, h.5) menegaskan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menunjukkan tujuan membentuk Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan. Hal ini terlihat dari kalimat Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan "... melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa". Ini berarti bahwa ide perlindungan bagi bangsa ini sudah menjadi norma dasar yang harus melandasi kehidupan berbangsa dan bernegara bagi Indonesia, dan perlindungan bagi bangsa ini disebut sebagai perlindungan sosial. Sementara perlindungan sosial ini dimaksudkan untuk mewujudkan atau menjamin kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial), dan kesejahteraan sosial itu diwujudkan dengan mencerdaskan bangsa.

Senada dengan penjelasan ini, secara eksplisit Pasal 27 UUD ini mengatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 31 menjamin hak tiap warga negara memperoleh pendidikan. Pasal 33 mengamanatkan pengelolaan alam untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Bahkan secara eksplisit Pasal 34 menegaskan bahwa anak terlantar dan fakir miskin dipelihara negara, dan negara wajib mengembangkan sistem jaminan sosial yang bersifat nasional. Sejumlah pasal ini mengisyaratkan bahwa negara harus menyelenggarakan sistem perlindungan sosial yang mampu menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, sekaligus sebagai bagian dari upaya pemenuhan kewajiban negara (*state obligation*). Dalam hal ini perlindungan sosial harus

menjamin kesejahteraan sosial. Jaminan itu diwujudkan melalui sistem jaminan sosial nasional. Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa kesejahteraan sosial yang dimaksud harus diukur dengan adanya pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (sesuai pasal 27), menjamin hak tiap warga negara memperoleh pendidikan (sesuai pasal 31) termasuk bagi anak terlantar dan fakir miskin (sesuai pasal 34). Sedangkan sumber dananya berasal dari kekayaan negara (sesuai pasal 33).

Jika dikaitkan dengan Program Raskin, pertanyaan yang muncul adalah apakah substansi program dan kebijakan Raskin yang ada sudah sejalan dengan ide dasar perlindungan sosial ini?. Dengan kata lain apakah Program Raskin selaras dengan amanat UUD pasal 27 untuk menjamin penghidupan yang layak bagi kemanusiaan?. Apakah Program Raskin ini memenuhi hak memperoleh pendidikan sebagaimana diamanatkan pasal 31 UUD?. Apakah program ini sudah menjadi bagian dari kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar sebagaimana diamanatkan pasal 34 UUD.

Secara kasat mata tuntutan dan atau amanat Pasal 27 UUD atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sangat jauh dari Program Raskin. Nama Program Raskin sebagaimana tercantum dalam sampul "Pedoman Umum Raskin 2014" yang diterbitkan Kemenko Kesra sangat bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan. Nama program beras miskin sekalipun disingkat menjadi Raskin justru mendegradasi harkat dan martabat kemanusiaan.

Kata Raskin ini menciptakan stigma negatif berupa *labeling* (cap) tertentu bagi masyarakat yang menjadi sasaran. Selanjutnya stigma negatif ini justru menjadi beban sosial psikologis baru bagi

masyarakat yang menjadi sasaran sehingga muncul masalah baru. Dengan kata lain nama ini terkesan menyelesaikan masalah justru dengan menciptakan masalah baru. Menanggapi hal ini Sitepu dkk (2014) menjelaskan bahwa:

"...beban ini terlihat ketika RTSPM menjadi peserta program, seketika yang bersangkutan bersama anggota rumah tangganya memperoleh cap, stigma, atau stereotip sebagai orang miskin. Rumah tangga yang bersangkutan seakan-akan memperoleh pengesahan menjadi orang miskin. Sebaliknya masyarakat sekitar seakan-akan memperoleh berita resmi bahwa RTSPM sah menjadi orang miskin".

Jika dikaitkan dengan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan sebagaimana diamanatkan Pasal 34 UUD, Program Raskin malah tidak menyinggungnya, terutama bagi fakir miskin dan anak terlantar sebagaimana diamanatkan pasal 34 UUD. Hal ini bisa jadi karena pada saat yang sama sudah ada Program Bantuan Siswa Miskin (BSM). Namun secara faktual hal ini menegaskan bahwa Program Raskin hanya menanggulangi masalah secara partial, tidak komprehensif.

Kesan partial ini semakin nyata jika dilihat dari redaksi tujuan Program Raskin yang hanya "mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras" (Kemenko Kesra, 2014). Tujuan ini dapat saja dicapai dengan mudah karena hanya sekedar mengurangi beban dengan memenuhi sebagian pemenuhan kebutuhan pangan. Dengan kata lain betapapun kecilnya jumlah beras yang disalurkan ke rumah tangga sasaran, sesungguhnya tujuan program sudah tercapai karena beban pengeluaran sudah berkurang.

Sebaliknya tujuan ini jauh dari target kualitatif sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, terutama untuk menjamin penghidupan yang layak bagi kemanusiaan

(sesuai pasal 27) termasuk bagi fakir miskin dan anak terlantar (sesuai pasal 34). Keterbatasan substansi program ini juga semakin nyata dengan keterbatasan sasaran program dengan dalih atau alasan klasik keterbatasan anggaran sehingga tidak sejalan dengan amanat Pasal 33 yang mengamanatkan pengelolaan alam untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Berbagai keterbatasan ini mengakibatkan terjadinya ketidakadilan. Banyak orang yang seharusnya memperoleh beras Raskin malah tidak memperolehnya, dan sebaliknya ditemukan orang yang memperoleh Raskin seharusnya tidak layak memperoleh (*inclusion and exclusion error*). Kasus ini menimbulkan kesan diskriminasi dan tidak sejalan dengan kalimat yg terdapat pada Kemenko Kesra, (2014) yang menyatakan bahwa ”pangan adalah salah satu hak asasi manusia. Dengan kata lain, kasus ini berpotensi untuk dikategorikan sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), sekaligus pelanggaran terhadap UUD 1945.

c. Persoalan teknis administrasi fasilitatif

Persoalan ini meliputi segala aspek yang terkait dengan kebutuhan dalam rangka mendukung proses implementasi sebuah program seperti data, kelembagaan atau pengorganisasian, aturan pelaksanaan, fasilitas, dan sumber daya manusia. Semua aspek ini bergerak dalam sebuah proses aplikatif yang disebut sebagai mekanisme pelaksanaan sebuah program. Pertanyaan yang harus dijawab dalam proses ini adalah sejauh mana hal itu terlaksana sesuai (konsisten) dengan rancangan program.

Persoalan paling krusial dalam aspek ini adalah data. Akurasi data akan menentukan kualitas program mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan. Demikian pula halnya dengan Program Raskin. Berdasarkan Pedoman Umum Raskin (Kemenko Kesra,

2013) diketahui bahwa Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTSPM) yang berhak memperoleh Raskin adalah rumah tangga yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu (BDT) untuk Program Perlindungan Sosial yang bersumber dari PPLS 2011 yang diselenggarakan Badan Pusat Statistik (BPS) dan dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) sebagai dasar penetapan RTSPM dan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah.

Sebagai data sosial, dilihat dari waktu atau usia, data PPLS ini sudah termasuk kadaluwarsa, apalagi jika dipakai untuk kepentingan sebuah program hingga tahun 2015. Data yang tidak lagi menggambarkan kondisi riil terkini ini terkesan dipaksakan sehingga menimbulkan masalah seperti ketidaktepatan sasaran. Artinya rumah tangga yang pada tahun 2011 masih tergolong miskin, kemungkinan saat ini tidak lagi miskin. Namun yang bersangkutan masih terdaftar sebagai penerima Raskin. Celakanya yang bersangkutan tetap merasa berhak menerima Raskin karena sudah terdaftar. Sementara di pihak lain, orang yang tidak terdaftar sebagai orang miskin pada data PPLS 2011 dan hingga saat ini masih tetap miskin tidak memperoleh bantuan Raskin. Situasi ini menimbulkan keresahan tersendiri di masyarakat.

Kusumawardani (2008) menemukan bahwa pembagian beras kepada masyarakat Kelurahan Barusari Semarang tidak didasarkan pada kriteria masyarakat miskin. Masyarakat mampu juga menerima Raskin karena kecemburuan sosial. Secara implisit hal ini mengungkapkan adanya inkonsistensi dalam implementasi program sebagai akibat lanjutan dari ketidakakuratan data. Bahkan lebih mendasar (Hastuti, 2012) mempersoalkan kriteria yang dipakai dalam pendataan dengan mengatakan

bahwa proses penambahan rumah tangga pada daftar awal cenderung subjektif karena ketiadaan kriteria yang jelas tentang rumah tangga menengah ke bawah.

Situasi ini diperkeruh dengan tunduknya pelaksana Raskin di desa/kelurahan kepada tekanan pihak tertentu di masyarakat agar diri dan atau kelompoknya memperoleh akses Raskin (Sitepu, 2014). Lebih jauh Sitepu (2014) menjelaskan tiga alasan umum yang sering digunakan untuk menekan pihak pelaksana Raskin yaitu (1) Raskin adalah bantuan pemerintah kepada masyarakat sehingga semua warga mempunyai hak yang sama untuk memperolehnya; (2) mereka mengaku miskin sehingga berhak memperoleh Raskin; (3) mengancam pelaksana Raskin dengan mengatakan bahwa mereka tidak akan berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan setempat apabila tidak diberi jatah Raskin.

Kasus lainnya Raskin didistribusikan bukan hanya kepada rumah tangga yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu (BDT) seperti yang ditetapkan dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Di Desa Banyumulek-Kecamatan Kediri-Lombok Barat NTB, Raskin didistribusikan secara merata (bagito/bagi roto) kepada seluruh keluarga penduduk setempat, sebanyak 2.543 kepala keluarga (KK) termasuk aparat desa. Pendistribusian Raskin kepada seluruh keluarga setempat merupakan kesepakatan dalam musyawarah desa setempat. "Pendistribusian seperti itu sudah berlangsung sejak dulu, sebelum saya jadi kepala desa" kata Kepala Desa yang sudah menjabat hampir dua tahun (Sitepu. dkk, 2014).

Sesungguhnya Buku Pedoman Umum Raskin (Kemenko Kesra, 2014) menyediakan mekanisme pemutahiran data penerima Raskin melalui forum musyawarah desa atau kelurahan (Musdes/Muskel). Namun

mekanisme ini belum efektif. Reffyandi (2012) mengatakan bahwa musyawarah yang dilakukan cenderung hanya formalitas untuk membenarkan pembagian Raskin secara merata termasuk kepada keluarga yang tidak miskin.

Ketidakefektifan forum Musdes dan Muskel ini tidak lepas dari tidak tersedianya buku pedoman teknis pelaksanaannya secara operasional sebagaimana dikemukakan oleh Sitepu dkk (2014). Akibatnya aparat desa dan atau kelurahan sebagai pelaksana Raskin menyelenggarakan musyawarah sesuai persepsi masing-masing. Bahkan tidak tertutup kemungkinan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan kelompok tertentu walaupun menyimpang dari yang seharusnya.

Secara kelembagaan sesuai dengan Keputusan Menko Kesra Nomor 57 tahun 2012, pengelolaan Raskin terdiri dari Tim Koordinasi Raskin tingkat pusat, tingkat provinsi, tingkat kabupaten/kota, tingkat kecamatan, dan Tim Pelaksana Distribusi Raskin di desa/kelurahan. Pada semua tingkatan, masing-masing tim ini melibatkan sejumlah instansi terkait yang secara struktural terdiri dari tim pengarah, pelaksana, dan sekretariat.

Anggota tim koordinasi Raskin tersebar di berbagai instansi, baik secara vertikal maupun horisontal pada tingkat pusat maupun lokal. Hal ini menyebabkan rentang kendali dalam pengelolaan program ini sangat luas. Selanjutnya rentang kendali yang terlalu luas ini membuka peluang terjadinya penyebaran tanggung jawab (*diffution of responsibility*) (Baron & Byrne, 2007) sehingga pelaksana program cenderung kurang responsif dalam menindaklanjuti permasalahan program. Sadar atau tidak, sangat dimungkinkan terjadi saling mengandalkan atau bahkan saling membiarkan diantara anggota

tim hingga terkesan permisif terhadap penyimpangan dalam implementasi program.

Menanggapi hal ini Sitepu dkk (2014) menegaskan bahwa sumber permasalahannya adalah tidak adanya pihak yang bertindak sebagai *leading sector*. Menko Kesra sebagai penanggung jawab program tidak memiliki “kaki tangan” di lapangan yang dapat digerakkan untuk segera mengatasi persoalan yang muncul.

Kondisi kelembagaan ini semakin rumit akibat tingginya frekwensi mutasi pegawai di instansi terkait di daerah (provinsi hingga kabupaten/kota) yang dikaitkan dengan kebutuhan rezim yang sedang berkuasa pada satu wilayah. Pergantian personal pegawai di masing-masing unit yang terlibat sebagai anggota tim koordinasi menyebabkan yang bersangkutan kembali harus mempelajari Program Raskin dan menyesuaikan diri di tempat yang baru.

Puncak penyimpangan dari implementasi Program Raskin dalam adalah jeleknya kualitas beras yang disalurkan. Sitepu dkk (2014) mengungkapkan bahwa kualitas beras tidak selalu layak, kadang-kadang bau dan berketu. Dalam empat kali masa distribusi satu kali tidak layak. Beras yang jelek ini dijual kembali ke warung dengan harga sekedarnya untuk selanjutnya dibelikan lagi beras yang lebih layak.

Hal ini menjadi catatan tersendiri bagi pengelola program bahwa sebagai manusia, orang miskin sekalipun tidak mau makan beras jelek. Mereka tetap mempunyai harga diri yang sama dengan manusia pada umumnya. Oleh sebab itu aspek teknis administrasi fasilitatif program perlindungan sosial harus sekaligus menjamin terciptanya kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Semua gambaran di atas mencerminkan perlunya disusun ulang desain Program Raskin sehingga lebih efektif sesuai dengan

ide dasar program ini sebagai perlindungan sosial sekaligus menjamin hak asasinya, terutama bagi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Merumuskan Desain Baru Program Raskin

Sebagai sebuah kebijakan sosial, Program Raskin dapat dilihat dari 3 aspek sebagaimana dikemukakan oleh Gilbert dan Specht (1986) yaitu (1) sebagai proses; (2) sebagai produk; dan (3) sebagai kinerja. Sebagai proses dan produk, Program Raskin telah berjalan dengan segala kelebihan dan kekurangan yang terjadi sebagaimana telah dijelaskan di atas, baik dari aspek substansi maupun aspek teknis fasilitatif. Namun sebagai kinerja, kebijakan sosial ini masih perlu analisis lebih lanjut sehingga lebih relevan dengan tujuan kebijakan sosial sebagaimana dijelaskan oleh Suharto (2005) yaitu memecahkan masalah sosial dan sekaligus memenuhi kebutuhan sosial. Sejalan dengan penjelasan di atas, dari 3 model analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn (dalam Suharto, 2005, h.85) penulis memilih model integratif sebagai analisis untuk merumuskan kembali Desain Program Raskin dimasa depan. Model ini merupakan perpaduan dari 2 model lainnya yaitu model prospektif dan model retrospektif berupa analisis terhadap konsekwensi kebijakan sebelum dan sesudah kebijakan itu dioperasikan.

Mengacu pada rekomendasi penelitian yang dilakukan oleh Sitepu dkk (2014), ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan pemerintah atas kelanjutan Program Raskin. Pertama, melanjutkan Program sesuai skema yang ada sekarang, dan kedua merumuskan ulang desain program.

Rekomendasi ini sangat realistis. Mengingat proses *redesign* program membutuhkan waktu. Untuk jangka pendek hal yang paling rasional adalah melanjutkan program sesuai skema yang

ada sekarang, namun dengan ketentuan bahwa pihak penyelenggara harus meminimalisir penyimpangan melalui peningkatan pengawasan pada semua tingkatan mulai dari pusat hingga daerah, terutama pada titik bagi di desa dan kelurahan sehingga indikator 6T dapat tercapai.

Bersamaan dengan hal ini, secara bertahap perlu dilakukan *redesign* dengan memperetimbangan keselarasan atau konsistensi antara gagasan dasar program, kebijakan, program dan implementasinya. Mengacu pada Sitepu dkk (2014) beberapa hal yang mungkin dilakukan adalah (1) mengganti komoditi beras dengan kartu; (2) menyesuaikan kuota Raskin dengan jumlah anggota masing-masing rumah; (3) menambah jumlah peserta RTS-PM; dan (4) melanjutkan Program Raskin dengan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pilihan atas rekomendasi ini dapat dilakukan secara bertahap dengan memilih opsi tertentu atau langsung melakukannya keseluruhan secara simultan. Apapun pilihannya, masing-masing mempunyai konsekuensi yang harus dipertimbangkan secara antisipatif dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Menanggapi penjelasan Sitepu dkk (2014) ini, perlu diperhatikan beberapa hal sesuai opsi yang dipilih, sebagaimana dijelaskan berikut:

a. Komoditi beras diganti dengan kartu.

Sesungguhnya saat ini sudah beredar Kartu Perlindungan Sosial (KPS) di kalangan rumah tangga atau keluarga sangat miskin yang menjadi sasaran program. Hanya saja fungsinya baru sekedar identitas sekaligus alat untuk mengakses bantuan perlindungan sosial seperti Raskin. Dengan kata lain fungsi kartu ini masih sangat terbatas. Jika usul penggantian komoditi beras dengan kartu ini diterima, maka

fungsi kartu perlindungan sosial yang ada sekarang harus ditambah sehingga dapat digunakan untuk mengakses sejumlah dana yang ditentukan. Uang ini dapat digunakan untuk dua kemungkinan. (1) menarik uang tunai untuk dibelanjakan sesuai keperluan masyarakat pengguna; dan (2) untuk membeli komoditi pangan tertentu di tempat-tempat yang telah ditentukan. Model ini mirip dengan *Food Stamp Program* yang diselenggarakan berdasarkan *Food Stamp Act* di Amerika Serikat.

Jika model ini diterapkan akan diperoleh beberapa keuntungan seperti (1) segala keluhan atas jenis, kuantitas dan kualitas Raskin selama ini otomatis hilang; (2) rumah tangga atau keluarga penerima manfaat dapat menggunakan kartu secara leluasa sesuai kebutuhan masing-masing pada saat yang tepat; (3) biaya distribusi beras dapat digunakan untuk menambah rumah tangga sasaran penerima manfaat. Hanya saja aspek teknis fasilitatif perlu dirancang ulang untuk mendukung mekanisme penyaluran, terutama pengawasan terhadap penggunaan uang. Hal ini dapat dilakukan bekerjasama dengan bank atau PT. Pos Indonesia.

Sementara kelemahan penggunaan kartu ini antara lain adalah (1) Perum Bulog akan kehilangan segmen pasar khusus, namun pada sisi lain hal ini akan menjadi tantangan tersendiri bagi Perum Bulog sebagai satu perusahaan; (2) perlu pengawasan khusus atas penggunaan kartu agar tidak disalahgunakan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) sebagai pendamping Program Raskin. Ini berarti bahwa ratio, fungsi dan atau kewenangan, sekaligus kompetensi TKSK sebagai pendamping perlu ditingkatkan.

b. Menyesuaikan kuota Raskin masing-masing rumah tangga dengan jumlah anggotanya.

Hingga tahun 2015, kuota Raskin ditetapkan 15 kg setiap RTSPM untuk setiap putaran distribusi. Kuota ini diberlakukan sama untuk setiap RTSPM tanpa memperhitungkan jumlah individu atau anggota setiap rumah tangga. Penetapan kuota yang main pukul rata ini mengesankan komitmen program perlindungan sosial ini hanya setengah-setengah. Komitmen atas substansi perlindungan sosial kurang menjadi prioritas karena mengutamakan aspek teknis prosedural. Model penetapan kuota seperti ini harus dirubah dengan penetapan kuota berdasarkan indeks kebutuhan individu dalam standar minimal kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Selanjutnya indeks kebutuhan ini harus mengakomodasi jumlah individu yang menjadi anggota setiap RTSPM. Dengan demikian jumlah Raskin yang didistribusikan kepada masing-masing RTSPM harus berbeda sesuai dengan jumlah anggotanya. Hal yang sama harus dipertimbangkan jika produk beras diganti dengan sistem kartu sebagaimana dijelaskan di atas. Nilai nominal uang yang disalurkan untuk masing-masing RTSPM harus memperhitungkan jumlah anggotanya.

Konsekwensinya adalah, perlu dilakukan perhitungan ulang atas indeks kebutuhan individu berdasarkan standar minimal kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Perhitungan ini dapat mengacu pada standar nasional atau standar lokal. Sejalan dengan hal itu perlu dilakukan pendataan ulang atas jumlah anggota masing-masing RTSPM. Proses ini dapat dilakukan secara singkat melalui pendataan berjenjang mulai dari Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Desa/Kelurahan dan seterusnya.

c. Menambah jumlah peserta program.

Sebagaimana dijelaskan Sitepu dkk (2014) hingga saat ini Program Raskin hanya melayani sebanyak 15.530.897 RTSPM atau sekitar 65,6 juta jiwa. Sementara

itu penduduk miskin mencapai 24,7 juta rumah tangga atau 86,4 juta jiwa. Ini berarti masih ada 9.169.103 rumah tangga atau 20.8 juta jiwa yang tidak terlayani. Namun demikian, bukan berarti bahwa 20.8 juta jiwa tersebut tidak termasuk dalam program perlindungan sosial. Mereka mungkin masuk dalam program perlindungan sosial lainnya seperti Program Keluarga Harapan (PKH) atau program sejenis lainnya.

Situasi seperti ini lazim terjadi di Indonesia. Dalam banyak kasus, walau masyarakat sudah memenuhi kriteria tertentu untuk menjadi peserta suatu program, mereka bisa saja tidak menjadi peserta dengan alasan keterbatasan anggaran. Biasanya masyarakat hanya pasrah karena merasa tidak mampu berbuat walau sesungguhnya hal itu merupakan bagian dari haknya yang dijamin konstitusi negara. Situasi ini menimbulkan kesan diskriminasi atau bahkan pengabaian walau hal itu terjadi tanpa kesengajaan atau tanpa disadari. Oleh sebab itu terlepas dari apapun produk yang disalurkan (beras atau uang dengan sistem kartu) penyelenggara program perlu melakukan penambahan jumlah peserta hingga mencapai keseluruhan masyarakat yang memenuhi kriteria karena hal ini merupakan bagian dari tanggung jawab negara (*state obligation*) untuk mewujudkan keadilan sosial dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Jika langkah ini dilakukan, memang dibutuhkan penambahan anggaran yang besar. Namun hal ini masih dapat diatasi dengan berbagi peran dan tanggung jawab penganggaran antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini dapat dilakukan dengan membagi habis tanggung jawab penganggaran untuk keseluruhan kuota RTSPM di seluruh Indonesia. Misalnya pemerintah pusat menanggung 50%,

pemerintah provinsi 20%, dan pemerintah kabupaten/kota 30%. Dengan demikian seluruh rumah tangga sangat miskin 100% menjadi peserta program.

- d. Melanjutkan Program Raskin dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Sejalan dengan penjelasan di atas, upaya menambah peserta program ini dapat dilakukan bekerjasama dengan pemerintah daerah seperti Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota melalui Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah. Hal ini terutama dilakukan bagi masyarakat miskin yang tidak tertampung melalui anggaran pemerintah pusat. Upaya lain yang mungkin ditempuh melalui APBD adalah merintis pengembangan program sesuai dengan kemampuan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota dengan mengambil inisiatif memulai menerapkan beberapa pilihan di atas seperti menyesuaikan kuota masing-masing RTSPM berdasarkan jumlah individu anggota RTSPM, menerapkan sistem kartu, dan seterusnya. Proses diharapkan sekaligus menjadi uji coba dan atau percontohan bagi daerah lain atau bahkan bagi pemerintah pusat.

Selain beberapa opsi di atas, desain lain yang perlu dipertimbangkan. Opsi dimaksud adalah:

1. Menggabungkan Program Raskin dengan dengan Program Keluarga Harapan (PKH).

Upaya ini diusulkan terutama mengingat kedua program ini mempunyai substansi yang relatif sama, yaitu program perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Selain aspek substansi, secara teknis kedua program ini dapat saling melengkapi walaupun tetap membutuhkan penyesuaian dalam beberapa aspek atau

tahapan. Program Keluarga Harapan merupakan bantuan tunai bersyarat bagi Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM). Nainggolan dkk (2012) menyimpulkan bahwa secara umum PKH berdampak positif bagi Rumah Tangga Sangat Miskin. Ada perbedaan signifikan antara kondisi RTSM sebelum dengan sesudah mengikuti PKH dalam indikator-indikator partisipasi bidang kesehatan dan bidang pendidikan. Kondisi sesudah PKH lebih baik daripada kondisi sebelum PKH. Namun demikian, PKH belum berdampak positif terhadap status sosial ekonomi RTSM. Setelah diteliti pada tahun tahun 2012, khusus untuk peserta PKH tahun 2007 peningkatan sosial ekonominya hanya 2%. Angka yang relatif sangat kecil ini masih dalam batas kewajaran mengingat PKH memang tidak melakukan intervensi sosial ekonomi kepada RTSM. Bahkan peningkatan 2% ini dapat dikatakan sebagai bonus program yang diperoleh RTSM melalui PKH.

Sementara itu, Program Raskin belum mempunyai kelembagaan yang solid secara vertikal sebagaimana dimiliki PKH, yaitu Unit Pelaksana Program Keluarga Harapan (UPPKH) lengkap dengan pengendali program pada tingkat masyarakat, yaitu Pendamping PKH dengan kompetensi yang relatif lebih memadai dan otoritas yang jelas. Dalam hal ini pendamping PKH mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan *reward and punishment* sebagai bagian dari upaya mendidik (memberdayakan) RTSM. Selain itu, Program PKH juga mempunyai regulasi (pedoman, juklak dan juknis) yang lebih lengkap dibandingkan dengan Program Raskin.

Berdasarkan penjelasan ini, akan lebih baik jika Program Raskin

diintegrasikan ke dalam Program PKH sehingga kelemahan Program PKH sebagaimana dikemukakan oleh Nainggolan dkk (2014) sekaligus teratasi. Dengan demikian Program PKH bukan saja bantuan untuk mengakses layanan pendidikan dan kesehatan, tetapi juga dilengkapi dengan intervensi sosial ekonomi melalui Raskin. Sebaliknya peserta Program Raskin yang memenuhi syarat akan memperoleh manfaat tambahan berupa bantuan layanan akses pendidikan dan kesehatan.

Jika hal ini dilakukan tentu saja bukan tanpa masalah. Hanya saja masalah ini masih dalam batas-batas yang masih bisa diatasi. Masalah utama yang perlu diantisipasi adalah bagaimana agar masyarakat yang menjadi peserta kedua program ini tidak dirugikan, khususnya peserta Program Raskin. Sebab tidak tertutup kemungkinan keluarga yang menjadi peserta Program Raskin tidak memenuhi syarat menjadi peserta Program PKH. Misalnya satu keluarga (kakek-nenek) yang tidak mempunyai anak sekolah.

Terhadap kasus seperti ini dibutuhkan upaya penyesuaian. Dalam hal ini Program PKH perlu melakukan perubahan kriteria peserta PKH sehingga keluarga kakek-nenek dimaksud bisa ditampung dalam Program PKH. Namun sesuai dengan karakteristik kebutuhan keluarga ini, mereka hanya menerima bantuan Raskin dan akses layanan kesehatan. Selanjutnya perubahan-perubahan semacam ini disosialisasikan secara intensif kepada semua pemangku kepentingan sehingga memperoleh dukungan berupa tindak lanjut di lapangan.

2. Mengintegrasikan Program Perlindungan Sosial Secara Keseluruhan

Sebagaimana diketahui, saat ini banyak program perlindungan sosial di Indonesia. Selain yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, ada juga yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Di DKI Jakarta, populer Kartu Jakarta Pintar dan Jakarta Sehat. Sementara di tingkat nasional saat ini sedang dimulai Kartu Keluarga Sejahtera. Selain itu, masih ada program perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh pihak swasta, baik oleh individu atau kelompok, bersifat kelembagaan maupun tidak. Banyaknya program perlindungan sosial ini, menimbulkan kekisruhan tersendiri baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Di satu sisi ada masyarakat yang memperoleh dua sekaligus bahkan lebih program perlindungan sosial. Sementara di pihak lain ada masyarakat yang seharusnya memperoleh bantuan, namun sama sekali tidak memperolehnya. Situasi ini memicu kecemburuan sosial dan konflik laten, baik antar sesama masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah setempat seperti aparat desa.

Situasi ini dapat diatasi secara tuntas dengan mengintegrasikan program perlindungan sosial secara keseluruhan dalam program yang bersifat tunggal secara nasional, termasuk di dalamnya Program Raskin. Tuntutan ini bukan saja sekedar memenuhi kebutuhan efisiensi dan efektivitas program, akan tetapi juga menjadi kebutuhan riil dari masyarakat sebagai penerima manfaat program itu sendiri. Hal ini terlihat dari pernyataan Sari (2014) seorang warga Kota Depok yang mengatakan:

"Saya menyambut baik Program 'Kartu Sakti Jokowi' karena akan sangat membantu

masyarakat miskin untuk mendapatkan layanan kesehatan dan pendidikan. Tapi saya mau menyarankan, bagaimana kalau fungsi kartu-kartu digabungkan menjadi satu, sehingga lebih mudah menyimpan dan membawanya. Ribet juga kalau menyimpan banyak kartu di dompet. Semoga ke depan pelayanan kartu sakti ini bisa lebih baik lagi”.

Secara teknis, hal ini sangat memungkinkan diwujudkan dengan membangun kerjasama yang fungsional antar pihak terkait, terutama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga diperoleh manfaat yang optimal. Prinsip yang harus didukung adalah saling mendukung sehingga tidak terjadi tumpang tindih antar program. Proses ini dapat saja ditempuh dengan mengoptimalkan fungsi Kartu Perlindungan Sosial dan atau bahkan mengembangkan fungsi Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik yang sudah ada saat ini.

Bersamaan dengan perubahan desain ini, perlu dipertimbangkan juga perubahan nama program sehingga lebih humanis. Sebagaimana halnya filosofi orangtua dalam memberi nama anaknya, nama baru Program Raskin juga harus menjadi pengharapan dan sekaligus doa yang hendak diwujudkan seperti Jakarta Sehat dan Jakarta Pintar.

PENUTUP

Perumusan kembali desain Program Raskin harus dilakukan dengan memperhatikan aspek substansi dan sekaligus aspek teknis administrasi fasilitatif. Perhatian kepada dua aspek ini dilakukan dengan mempertahankan konsistensi antara ide dasar, kebijakan, program dan implementasi. Ide dasar Program Raskin adalah perlindungan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD

1945. Selanjutnya ide dasar dan kebijakan perlindungan sosial ini harus dioperasionalkan secara konsisten ke dalam rancangan program berupa mekanisme atau tahapan kegiatan. Dan puncak dari sukses program adalah konsistensinya dalam implementasi.

Beberapa alternatif desain ulang Program Raskin adalah (1) komoditi beras diganti dengan kartu (2) menyesuaikan kuota Raskin masing-masing rumah tangga dengan jumlah anggotanya; (3) menambah jumlah peserta program; (4) melanjutkan Program Raskin dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD); (5) menggabungkan Program Raskin dengan Program Keluarga Harapan (PKH); dan (6) mengintegrasikan program perlindungan sosial secara keseluruhan. Semua pilihan ini dapat dilakukan secara optional atau langsung keseluruhan secara simultan.

DAFTAR PUSTAKA

- Baron, R.A & Byrne, D. (2007). *Psikologi Sosial*. Jakarta: Erlangga
- Gilbert, Neil & Specht, Harry.(1986). *Dimensions of Social Welfare Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs,
- Hastuti; Sulaksono, Bambang; Mawardi, Sulton. (2012). *Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Kiswanti, Utin. (2014). Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial Tahun 2014 (Bahan Paparan, Disampaikan dalam Evaluasi Pelaksanaan Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin) tahun 2013, Kementerian Sosial RI Tangerang, 27 November 2013). Jakarta: Direktorat Perlindungan

- Sosial dan Kesejahteraan Masyarakat Bappenas RI.
- KPK.(2014). *Kajian Kebijakan Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin)*. Jakarta; Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. (2013). *Pedoman Umum Raskin*, Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.(2014). *Pedoman Umum Raskin*, Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
- Kusumawardani, A.D. (2008). Studi Implementasi Kebijakan Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) di Kelurahan Barusari Semarang: Resume Skripsi Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
- Nainggolan, Togiaratua. dkk. (2012). *Program Keluarga Harapan di Indonesia: Dampak Pada Rumah Tangga Sangat Miskin di Tujuh Provinsi*. Jakarta: P3KS Press.
- Reffyyandi, Afif.(2012). Analisis Pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan Pontianak Utara (Studi Kasus di Kelurahan Siantan Hulu).
- Santika, Adhi.(2013). Lanjut Usia dalam Perspektif Hukum dan HAM; *Bulatein Jendela Data dan Informasi kesehatan*, Jakarta; Kementerian kesehatan RI.
- Sari, Anna.(2014).Tiga Kartu Jadi Satu, *Majalah Societa, Majalah Inspiratif Berwawasan Kesejahteraan Sosial*, Edisi IV, 2014).
- Sitepu, dkk.(2014). *Evaluasi Implementasi Kebijakan Raskin 2014*, Jakarta: P3KS Press.
- Sitepu, Anwar.(2014). Faktor-Faktor Penyebab Ketidaktepatan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin), *Majalah Informasi Kesejahteraan Sosial* Vol 19 No. 3, 2014.
- Suharto, Edi.(2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. (2006). Kebijakan Perlindungan Sosial bagi Kelompok Rentan dan Kurang beruntung (Disampaikan dalam seminar "Analisis Kebijakan dalam Perspektif Ketahanan Sosial Masyarakat": Badan Pelatihan dan Pengembangan Kesos-Kementerian Sosial RI 2 Oktober 2006). Jakarta: Kementerian Sosial RI.